

# Svalbard mellom Øst og Vest

Kald krig og lavspenning i nord 1947–1953

*Rolf Tamnes*



FORSVARSHISTORISK  
FORSKNINGSSENTER

**FHFS**

---

*Forsvarsstudier 4/1987*

# **Svalbard mellom Øst og Vest**

**Kald krig og lavspenning i nord 1947–1953**

*Rolf Tamnes*

Forsvarshistorisk forskningssenter FHFS Tollbugt 10, 0152 Oslo 1 Norge

FORSVARSHISTORISK FORSKNINGSSENTER (FHFS) arbeider med spørsmål innenfor områdene forsvars- og sikkerhetspolitisk samtidshistorie, Sovjetstudier og strategiske studier. FHFS er administrativt tilknyttet Forsvarets høyskole, og virksomheten står under tilsyn av Rådet for forsvarshistorisk forskning, med representasjon fra Forsvarets Overkommando, Forsvarsdepartementet, Forsvarets høyskole og Universitetet i Oslo.

*Forskningssjef: professor Olav Riste.*

FORSVARSSSTUDIER tar sikte på å være et forum for forskningsarbeider innenfor institusjonens arbeidsområder. De synspunkter som kommer til uttrykk i *Forsvarsstudier* står for forfatterens egen regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

*Redaktør: Rolf Tamnes.*

FORSVARSHISTORISK FORSKNINGSSENTER (FHFS) – THE RESEARCH CENTRE FOR DEFENCE HISTORY – conducts research from a contemporary history perspective on defence issues, Soviet studies, and strategic studies. FHFS is administratively attached to the National Defence College, and its activities are supervised by the Council for Defence History Research, composed of representatives from the Ministry of Defence, the Defence Command, the National Defence College, and the University of Oslo.

*Director: Professor Olav Riste, D. Phil. (Oxon).*

FORSVARSSSTUDIER – DEFENCE STUDIES – aims to provide a forum for research papers in the fields of defence history, Soviet studies, and strategic studies. The viewpoints expressed are those of the authors. The author's permission is required for any reproduction – wholly or in part – of the contents.

*Editor Rolf Tamnes.*

*Sats: Euro Sats A/S. Trykk: Euro Trykk A/S. Distribuert gjennom Forsvarets Overkommando Distribusjonssentralen.*

ISSN 0333-2470

# Innhold

	Side
INNLEDNING .....	5
SVALBARDS STATUS FØR 1947 .....	8
SVALBARD I DEN KALDE KRIGEN 1947-53 .....	13
Stormaktspolitikk i nord .....	13
Norsk Svalbard-politikk før 1950 .....	18
Svalbard i SACLANT 1951 .....	24
Sovjetiske reaksjoner høsten 1951 .....	28
AVSLUTNING - ET LANGTIDSPERSPEKTIV .....	31
NOTER .....	37
ENGLISH SUMMARY .....	41

## Innledning

I mai 1945 advarte Winston Churchill mot at Europa kunne bli delt i to; «the Russian frontier would run from the North Cape» og tvers gjennom den gamle verden. Noen dager senere satte han navn på fenomenet, nemlig Jernteppet som senket seg over Europa.<sup>1</sup>

Dette jernteppet nådde aldri så langt nord som til Svalbard. Selv om den kalde krigen kastet sine skygger også hit, forble denne øygruppen en «grå sone» mellom øst og vest. Riktignok ble Svalbard formelt innlemmet i A-pakten; men her var likevel rom for en beskjeden lokal sameksistens, og den kalde krigens militære opprustning nådde ikke hit.

Dette mønstret har vedvart. Selv om Norge og NATO forbeholder seg retten til å forsvare øygruppens uavhengighet med våpen i hånd, er det åpenbart ikke utarbeidet spesifikke planer for bruk av militære styrker på Svalbard i tilfelle krig; her finnes bare beredskapsplaner for evakuering av befolkningen.<sup>2</sup>

Men denne situasjonen har vært under press som følge av Svalbards potensielle betydning i *stormaktpolitikken*. Jeg skal i denne studien drøfte tautrekningene om Svalbard i den kalde krigens topp-epoke, nemlig årene 1947-1953. Jeg vil ta utgangspunkt i to stormaktpolitiske perspektiver eller horisonter, som begge bidro til å sette Svalbard på dagsorden på grunn av hva jeg har kalt for *beliggenhetens potensiale*:

For det første en *politisk-ideologisk* dimensjon knyttet til Svalbards plass i den kalde krigen. Fremveksten av det bipolære systemet reiste også spørsmålet om Svalbards plass i Øst-Vest konflikten. Fordi øygruppen var norsk, kunne bevegelser i norsk utenrikspolitikk også innvirke på Svalbards posisjon; den norske flukten inn i Vestblokken måtte nødvendigvis reise spørsmål i Moskva om dette også ville endre Svalbards status.

For det andre øygruppens *geostrategiske* potensiale i lys av geografi og våpenteknologisk nivå - særlig rekkevidder. I et sjøstrategisk perspektiv tiltrakk Svalbard seg en viss oppmerksomhet som et mulig brohode og for enkelte støttefunksjoner i samband med sjølinjen ut fra og inn til Kola. Øygruppen hadde videre en potensiell interesse i det luftstrategiske kappløpet mellom supermaktene, særlig etter at polar-regionen begynte å spille en viktig rolle.

Dette beliggenhetens potensiale har fluktuert over tid - det er f.eks. et langt sprang fra Svalbards potensielle verdi i 1980-årene, i lys av det sovjetiske «bastion»-forsvaret i nord og en amerikansk Maritime Strategy med en betydelig interesse for Polhavet og tilbake til 40-årenes Europa-sentrerte stormaktsbilde. Men selv den gangen fantes spirer til tautrekninger og til et kappløp. Det må likevel understrekes at Svalbard aldri har vært noe strategisk midtpunkt. Beliggenhetens potensiale har fluktuert, men det har aldri ført til annet enn flyktige, sporadiske stormaktsforslag om å etablere baser eller «facilities» på øygruppen.

Det fantes også en annen viktig grunn til at denne interessen forble potensiell, nemlig øygruppens begrensede *tilgjengelighet*, fysisk og politisk, som bidro til å forhindre et kappløp om posisjoner og en militarisering av Svalbard:

For det første sto Svalbards folkerettslige status som et demilitarisert område i veien; for det andre tilstrebet norske myndigheter lavspenning på Svalbard, både i erkjennelse av at lille Norge ikke hadde midler til en kraftfull politikk øye til øye med russerne, men også ut fra en bredere sikkerhetspolitisk kalkyle om russisk tilbakeholdenhet og om russiske «legitime» interesser i nord; for det tredje de rent militær-operative hensyn: Den fysiske tilgjengeligheten var begrenset, bl.a. på grunn av de klimatiske forholdene.

Også graden av tilgjengelighet har fluktuert over tid. Den fysiske tilgjengeligheten har for eksempel endret seg drastisk fra 40-årenes mislykkede forsøk på å etablere flyplasser i de arktiske deler av det nord-amerikanske kontinentet og frem til de beskjedne problemer forbundet med flyplassdrift på Svalbard i 70- og 80-årene. Slike forhold kan bidra til å undergrave en situasjon preget av stabilitet.

I perioden 1947-53 fantes en slik uro knyttet til tilgjengelighet. Hovedtendensen var likevel at beliggenheten forble potensiell og tilgjengeligheten begrenset. Ut fra disse forhold var ikke stormaktene først og fremst opptatt av å skaffe seg militære fotfester for egne formål; den praktiske politikk materialiserte seg i en årvåkenhet overfor motpartens mulige bruk av Svalbard, altså et «denial»-perspektiv.

Hva så med *norsk* Svalbard-politikk? I de perioder den ikke har vært

en «non-policy», er den blitt farvet av det stormaktspolitiske konflikt-potensialet, og det har gitt Svalbard-politikken et annet tyngdepunkt enn hovedmønstrer i norsk sikkerhetspolitikk generelt: På den ene side har man søkt å konsolidere Svalbard som en del av Kongeriket og til dels vært på leting etter alliert ryggdekning for det formål; på den annen side har lavspenningsprofilen vært mer fremtredende her, og dette ønsket om å berolige Moskva har resultert i en avskjermingspolitikk overfor et visuelt vestlig engasjement på øygruppen.<sup>3</sup>

Jeg skal i denne studien drøfte Svalbards plass i internasjonal politikk i årene 1947-1953 under inntrykket av geostrategiske utviklings-trekk og i lys av den kalde krigen og Norges flukt inn i Vestblokken. Jeg vil søke å fange inn stormaktenes interesse for Svalbard på bakgrunn av beliggenhet og tilgjengelighet; jeg vil ta for meg den norske balanse-gangen mellom integrasjon i vestblokken og beroligelse overfor Øst, og jeg vil avslutningsvis drøfte stormaktenes og Norges Svalbard-politikk i et videre tidsperspektiv og også forsøke å plassere denne politikken inn i bredere sikkerhetspolitiske mønstre.

Men la meg først skissere utviklingslinjene forut for 1947.

# Svalbards status før 1947

Svalbards plass i internasjonal politikk har vært sterkt preget av konstellasjonene og klimaet mellom stormaktene. Det gjaldt også da spørsmålet om øygruppens folkerettslige stilling ble satt på dagsorden forut for Første verdenskrig. I datidens multipolære internasjonale system ble Svalbard en kasteball i det meget livaktige og motsetningsfylte stormaktsspillet som endte i krig og i Versailles-freden. I denne atmosfæren var det ikke mulig å samle alle makter om en omforenet Svalbard-løsning.

I dette kompliserte bildet skaffet likevel Norge og Russland seg meget tidlig en særstilling. Før Første verdenskrig utgjorde de såkalte «nordstatene», Russland, Norge - og Sverige - kjernen i vel gjennomdrøftede forslag om et de facto samstyre-arrangement. Russerne sto imidlertid på sidelinjen da det gjaldt som mest: Som et resultat av Versailles-forhandlingene ble Svalbard, inkludert Bjørnøya, i 1920 overlatt til Norge. «Nordstatsmodellen» ble vraket til fordel for norsk suverenitet. Russerne protesterte, men sluttet seg i 1935 formelt til traktaten. Da var de tilbake som maktfaktor - også i nord.<sup>4</sup>

Svalbard-traktaten var en seier for norske arktiske krav. Men det var en betinget suksess; traktaten ga betydelig albuerom for andre interesserte makter. Norges sendemann i Berlin, Thor von Ditten, kalte arrangementet en «hovmodig stormaktsgeste», som satte sitt «vasalstempel» på den norske besittelsen. Det skyldtes kravet om likebehandling av kontrahentene; det skyldtes demilitariserings-klausulen - i følge traktatens artikkel 9 forpliktet Norge seg «til ikke å oprette eller tillate oprettede noen flåtebasis ... eller anlegge noen befestning»; øygruppen måtte videre aldri «nyttes i krigsøiemed». Disse militære begrensningene ble dermed traktatfestet, i motsetning til de senere norske selv pålagte restriksjoner, som base- og atompolitikken og begrensningene for alliert virksomhet i særlig Finnmark.

På norsk side fantes en dualisme mellom en uro for den «russiske fare» i nord, - nå også supplert med frykten for en kommunistisk smitte, og på den annen side en viss forståelse for at russerne sto i en særstilling i regionen. Det preget norsk politikk alt under Versailles-forhandlingene. Det faktum at russerne sto utenfor disse drøftingene lettet nok den norske overtakelsen. Men Norge var seg bevisst at det ville komme en ny hverdag, da Moskva brøt ut av isolasjonen og kunne

komme til å forfølge det gamle regimets interesser i nord. Rådighetsinnskrenkingene i traktaten ga albuerom for pågående ytre makter.

Moskvas særstilling i nord og på Svalbard ble aksentuert gjennom 30-årene og i løpet av Andre verdenskrig, da Moskva signaliserte at øygruppen hadde en viss militær-strategisk betydning i oppgjøret med nazi-Tyskland. Utenriksminister Molotov tok opp Svalbards stilling i forhandlinger med britene i juli 1941: Dels var russerne interessert i å forhindre at tyskerne kunne dra fordel av øygruppen for operasjoner i nord; dels så de for seg militære operasjoner med utgangspunkt i Svalbard med sikte på å etablere en avlastende front i nord og øst. Selv om relativt lite kom ut av disse mer ambisiøse fremstøtene under krigen, antydte de en russisk årvåkenhet overfor Svalbard som innfallsport til Sovjet i nord; i alle tilfelle hadde øygruppen demonstrert at den var nyttig for å skaffe meteorologiske data av betydning for operasjoner i nord.<sup>5</sup>

Svensker, hollendere, tyskere og til dels briter hadde falt fra før fremveksten av det bipolære internasjonale system. Tilbake sto i første omgang egentlig bare Norge og Sovjet. Moskva gikk ut av krigen som en betydelig og selvbevisst makt. Den arktiske profilen trådte klarere frem. Budskapet var utelukkelse av andre makter i nord; politikken var ikke ny, den var blitt kodifisert alt i 1926 da russerne knesatte sektorprinsippet, med en grenselinje i vest som går fra Kola til Nordpolen (ca. 32 grader øst). Etter krigen fulgte russerne opp denne profilen og utdypet den: Øst for sektorlinjen sa Moskva nei; det gjaldt i første omgang bare øyene i arktis, men det fremkom signaler om at kravet også ville innbefatte såvel kontinental-sokkelen som isen. Dernest øynet man fremveksten av en beslektet, men militært begrunnet utelukkelsespolitikk: Barentshavet var viktig for russerne i et sjøstrategisk perspektiv, og luftstrategisk åpnet den teknologiske utviklingen for en ny interesse for polar-regionen. I nord, på samme måte som i sentral-Europa, søkte de åpenbart å etablere en fremskutt sikkerhetssone, for å skjermes fedrelandet mot ytre farer, selv om den nordlige sonen på ingen måte ble tillagt samme betydning som den kontinentale.

Vestmaktene på sin side viste ved overgangen fra krig til fred en påfallende mangel på interesse for å etablere noen motvekt mot russerne i nord. Ønsket om å bevare alliansen fra krigsårene rådet ennå grunnen på vestlig, og særlig amerikansk side. Det var derfor president Roosevelt i 1942 og 1943 hadde foreslått at russerne ble innrømmet isfrie havner i Nord-Norge. Og mens russerne rykket inn i Finnmark

høsten 1944, rygget London tilbake overfor norske krav om en større britisk innsats i dette krigsteatret.<sup>6</sup>

Strategisk sett var vestmaktenes interesse for nordområdene og dermed også Svalbard ennå henimot teoretisk. Når man tross alt kan tale om en potensiell interesse, skyldtes det den almenne amerikanske interessen for arktis som strategisk operasjonsarena. Under og umiddelbart etter krigen kan man - i destillert form - ane konturene av tre strategiske konsepter eller strategiske horisonter som berørte arktis, alle tre knyttet til luftstrategien. Det første og det minst artikulerte konseptet sprang ut av president Roosevelts tanke om en internasjonal orden bygd opp rundt de Fire Politimenn; stormaktene ble her tillagt et internasjonalt overvåkningsansvar, og det fordret et amerikansk basenett. Inn i dette konseptet kan man plassere øyene i Atlanteren som «stepping-stones» for et amerikansk engasjement i Europa, hvor den viktigste oppgaven var å sikre forbindelseslinjene til de amerikanske okkupasjonsstyrkene i Tyskland. Det andre strategiske konseptet bygget på tanken om et hemisfæreforsvar, med en forsvarsskjerm rundt hele det amerikanske kontinentet. I sitt utspring var det ikke knyttet til noen spesifikk trussel. Det tredje konseptet er likevel mest interessant, nemlig de ulike luftstrategiske modellene overfor den nye hovedantagonisten i øst, nemlig Sovjet. På kort sikt og i lys av leveringsmidlenes beskjedne rekkevidde avfødte det et behov for fremskutte operasjonsbaser i periferien til Sovjet. Men amerikanerne så også meget tidlig for seg et gjennombrudd for polar-strategien, med baser og «facilities» i Atlanteren og i arktiske områder. Men det viste seg at denne arktiske visjonen ikke kunne realiseres i 40-årene, bl.a. fordi flyvåpnet ikke mestret de klimatiske forholdene i nord. Som historikeren Elliot V. Converse skriver om polar-strategien i dette tiåret: «In truth, the Polar Concept had been a mixture of reality and fantasy from the very beginning».<sup>7</sup> Derfor falt flyvåpnet tilbake til den tradisjonelle perimeter-strategien.

Uansett hvilke av disse strategiske konsepter vi legger til grunn ble Grønland og Island bedømt som interessante, om enn i ulik grad. Også Svalbard ble berørt nå og da i samband med polarstrategien, som en refleks og som en funksjon av beliggenhetens potensiale. Men øygruppen falt meget tidlig ut av planprosessen - fordi den militære ekstragevinsten var beskjeden og tilgjengeligheten begrenset.

Heller ikke av næringspolitiske grunner var briter og amerikanere lenger synderlig interessert i Svalbard. Fra tidlig på 1900-tallet hadde

eventyrere og profitører fra de angelsaksiske landene engasjert seg sterkt i kullvirksomhet her oppe; de drev en aktiv lobby-virksomhet overfor sine myndigheter. Nå var begge land i realiteten ute, selv om bl.a. selskapet the Scottish Spitsbergen Syndicate Ltd. satt på betydelige eiendommer.

I praksis var det derfor bare Norge og Sovjet som var genuint interessert i øygruppen. I det lå en klart assymetrisk maktpolitisk konstellasjon. I det lå et potensielt trykk henimot en norsk tilpasning overfor Moskva. Det stilte krav til norsk diplomatisk kløkt og til politikere med is i magen. Det manglet.

Det ble demonstrert i samband med Svalbard-krisen i 1944-1945. Under et nattlig møte i Kreml i november 1944 mellom Norges utenriksminister Trygve Lie og hans kollega Molotov slo russeren til lyd for at Svalbard ble underlagt felles norsk-sovjetisk administrasjon og at Bjørnøya ble avstått til russerne. Molotov la vekt på den tradisjonelle russiske forestilling om en særstatus på Svalbard; traktaten ivaretok ikke disse interessene. Den russiske utenriksministeren viste til næringsmessige interesser, men de sjøstrategiske sto i fokus: Russerne var stengt inne; bare i nord fantes en åpning.

Vestmaktenes reaksjon var forsiktig. Selv om både USA og Storbritannia prinsipielt ønsket å bevare status quo, avslører deres refleksjoner om mulige løsninger at øygruppen var av ringe strategisk verdi; USA vurderte sogar å kjøpslå med russerne: Hvis Kreml kunne godta eksklusive baserettigheter for USA på Grønland og i Island, kunne amerikanerne til gjengjeld akseptere Moskvas krav på Svalbard.<sup>8</sup>

Vestmaktenes disengasjement i nord bidro til å innsnevre den norske handlefriheten. Regjeringen med Lie i spissen følte seg i en klempt posisjon. Man fornemmet at det hastet; man følte et behov for å handle raskt, for å behage russerne. Men det betinget innrømmelser, og i de neste fem måneder lot nordmennene seg vikle inn i en diskusjon med russerne, som åpnet for en forpliktende avtale om militært samstyre på øygruppen. Konkrete planer ble utarbeidet med sikte på å etablere norske og sovjetiske militære anlegg på Svalbard. Denne innrømmelseslinjen kulminerte med Regjeringens note til russerne den 9. april 1945.

Russerne fulgte ikke opp dette norske utspillet; det antyder at Svalbard tross alt måtte vike til fordel for langt viktigere spørsmål i tiden, knyttet til krigsavslutningen og til Europas fremtidige skjebne. Først

høsten 1946 kom Molotov tilbake til saken. Men da var situasjonen en annen. Den kalde krigen satte sitt preg på forholdet mellom stormaktene; norske myndigheter ble stadig mer skremt av tanken om et militært samvirke med russerne på Svalbard, som kunne bringe Norge på «feil side» i en fremtidig krig. Handlefriheten var større: Russerne var ute av Finnmark, og Regjeringen befant seg atter på norsk jord. Vestmaktene viste større omsorg for Svalbard, selv om denne interessen ennå var beskjeden, og selv om Norge ennå var sterkt i tvil om dybden i denne ryggdekningen. Norske fagmilitære understreket med styrke under Svalbard-krisen at det ville være en formidabel militær feilinvestering å tildele betydelige styrker til forsvaret av Svalbard - en strategisk avkrok. I 1947 slo dette synet igjennom også hos den politiske ledelsen. Regjeringen hadde hatt tid til ettertanke, og det nye regimet Gerhardsen følte seg også mindre forpliktet overfor Norges tidligere utspill. I februar 1947 ble tanken om et fellesstyre avvist.<sup>9</sup>

Men Norge tok fortsatt hensyn til Sovjets spesielle posisjon på Svalbard. For å møte en mulig sovjetisk kritikk av Norges nei til militært samvirke understreket norske myndigheter at de ville kunne godta endringer i traktaten på det økonomiske området og at man også var beredt til å forhandle med russerne om det. Det er også symptomatisk at det norske nei til samstyre ble fulgt opp av et annet tiltak av beroligende karakter. Den norske garnison på 26 mann, som hadde stått på Svalbard siden krigen, ble i juli 1947 trukket tilbake. Norge ønsket å vende tilbake til det normale og strengt etterleve demilitariseringsklausulen.<sup>10</sup>

## Svalbard i den kalde krigen 1947-53

Den kalde krigen resulterte i opprustning og den utfordret Norges alliansefrie kurs. Heller ikke Svalbard ble uberørt. Tanken om å konsolidere øygruppens status ble reist og det på tre måter:

For det første folkerettslig: Burde traktaten endres for klarere å slå fast den norske suvereniteten ?

For det andre stormaktspolitisk: Var det nødvendig eller klokt å trekke Svalbard med i alliansepolitikken ?

For det tredje militært: Tilsa situasjonens alvor at Norge etablerte en viss forsvarskraft på Svalbard ?

Bak disse spørsmålene øynes et grunnleggende dilemma: Kunne en slik konsolidering i ulike former forenes med traktatens demilitariseringsbestemmelse og med norsk lavspenningspolitikk ? Som småstat kunne Norge likevel bare i begrenset grad påvirke rammene for øygruppens fremtid; Svalbards skjebne var avhengig av stormaktenes interesser i nord. La meg derfor først stoppe opp ved stormaktenes nordpolitikk i denne perioden og deres interesse for Svalbard i lys av beliggenhet og tilgjengelighet.

### *Stormaktspolitikk i nord*

Hvilke ambisjoner hadde stormaktene anført av Sovjet og USA i nordområdene i perioden 1947-53 ? Hvilke implikasjoner hadde det for maktenes holdning til Svalbard ? Om *russiske* hensikter vet vi lite for årene fra samstyre-utspillene i 1944-46 og frem til de russiske noter i 1951. Det vil være nødvendig å interpolere, bl.a. ut fra signalene i 1944-46 og de nye utspillene i 50-årene. Man kan videre danne seg visse hypoteser om sovjetiske militær- strategiske interesser i nord på bakgrunn av utviklingsmønstre i doktriner og teknologi.

På vestlig side la man en viss vekt på muligheten for at Stalin skulle demonstrere storpolitiske hensikter ved å bruke knyttneven mot Svalbard. Det finnes ingen indikasjoner som kan understøtte en slik mistanke; man må også spørre hva herskeren i Kreml ville ha oppnådd med



det. Uansett Stalins dybeste tanker: Det må være et rimelig utgangspunkt at Svalbard var et sekundært spørsmål i denne gjenoppbyggingsfasen og i en tid da dens beliggenhet måtte fortone seg som perifer sammenliknet med sentral-Europa - det militære-strategiske midtpunkt og hovedarena i den gryende kalde krigen.

Militært ville ikke Moskva oppnå meget ved å etablere brohoder på øygruppen. Hypotetisk kunne man nok skaffe seg visse gevinster for offensive luftoperasjoner mot det amerikanske kontinentet. Russerne utviklet etter Andre verdenskrig et mellomdistanse bombefly, TU-4 - egentlig en kopi av amerikanernes B-29 - og det kunne på enveistokter nå sentrale mål i USA. Denne kapasiteten avfødte den første «bomber gap» debatten i USA på slutten av 40-tallet.<sup>11</sup> Disse operasjonene forutsatte at flyene benyttet flybaser på Kola som utgangspunkt for sine toktter (såkalt «staging»). Sovjets luftstrategiske potensiale ble imidlertid overvurdert i 40-årene, og russerne hadde dernest lite å vinne på å benytte baser på Svalbard, særlig i lys av de politiske kostnadene forbundet med å utvikle slike baser i fredstid. Da hadde nok øygruppen et langt større potensiale for tidlig-varsling og for meteorologiske formål, herunder for sjøoperasjoner. Men slike installasjoner kunne også opprettes i krig, hvis russerne kontrollerte øygruppen i en slik situasjon; i Vest anså man at russerne ikke ville ha særlige problemer med å skaffe seg en slik kontroll. Riktignok hadde de med samstyre-prosjektets død mistet en viktig plattform for maktutøvelse. Hadde de utvist større pågåenhet i 1944-46 kunne de kanskje ha presset gjennom sine prinsipale krav; i den kalde krigen ville de politiske omkostningene være langt større - den politiske tilgjengeligheten var snevret inn. Men russerne hadde likevel en fot innenfor på Svalbard. Umiddelbart etter krigen gjenopptok de kulldriften; det skaffet dem et betydelig potensiale for maktutøvelse og kontroll om det skulle bli påkrevet. Kanskje var de fornøyd med denne situasjonen, som ga dem handlefrihet for å benytte Svalbard for enklere, operative formål i en krig og som samtidig ivaretok en meget viktig målsetting på Svalbard, nemlig behovet for å forhindre at vestmaktene skaffet seg baser eller «facilities» som kunne understøtte offensive operasjoner mot det sovjetiske fedrelandet.

Ut fra disse resonnementene kan det derfor være en rimelig hypotese at Moskva ikke så noen grunn til å beskjeftige seg ytterligere med Svalbard i årene frem mot 1950 - før øygruppen ble innlemmet i NATOs kommandosystem. Det skal jeg komme tilbake til.

Om *amerikanske* interesser og hensikter i nord vet vi mer. De kon-

krete planene for en polarstrategi ble i første omgang oppgitt i 1947-48. At de fortsatt la stor vekt på Grønland og Island skyldtes først og fremst at øygruppene var interessante i samband med perimeter-strategien og som «stepping-stones» til Vest-Europa. Innenfor disse strategiske horisontene ble Svalbards betydning bedømt som begrenset.

Man var seg likevel bevisst at øygruppen kunne ha et potensiale for begge supermaktene i en fremtidig polarstrategi. I en innberetning fra Oslo den 7. september 1947 understreket amerikanerne Nord-Norges og de nordlige øygruppers store betydning for USA i en luftkrig.<sup>12</sup> Også den amerikanske etterretningstjenesten betonte i september samme år Svalbards strategiske betydning.<sup>13</sup> Det er også ut fra et slikt vagt polarperspektiv vi må se forslag om å etablere amerikanske baser på øygruppen. Air Force Secretary, Stuart W. Symington, tok opp spørsmålet,<sup>14</sup> og i det nasjonale sikkerhetsrådets policy-dokument, NSC 28/1, som president Truman sluttet seg til i september 1948, foreslo man å bruke militært materiell som brekkstang for å oppnå baserettheter på Grønland og Svalbard. Utspillet ble imidlertid trukket tilbake senere.<sup>15</sup>

Egentlig manglet disse utspillene substans. De ville neppe ha bestått en grundigere analyse av behov og muligheter: Baser på Svalbard ville i praksis være umulig å forsvare; dernest kunne amerikanerne løse sine basebehov på andre måter. De direkte amerikanske behovene på Svalbard var begrensede; hovedlinjen var, som sjefsnemnda fastslo i juni 1948, å forhindre at russerne fikk tilgang til øygruppen og kunne benytte den som et offensivt springbrett. Eller som det nasjonale sikkerhetsrådet fremholdt i NSC 28/1 samme høst: «United States security interests in the Spitzbergen Archipelago lie in supporting Norway in maintaining her sovereignty over these islands and preventing their military use by a hostile power».<sup>16</sup>

Sovjet ble relativt ofte tillagt en ambisjon om å ville benytte Svalbard for militære formål. Denne uroen knyttet til sovjetiske hensikter skyldtes ikke bare den alminnelige mistroen til Stalin og heller ikke bare Moskvas fremstøt for et militært kondominium, men også bristende kunnskaper, både om Sovjets våpenprogrammer og om hva de hadde fore på Svalbard. Det ga opphav til overdrivelser - til tesen om et «bomber gap», men også til rykter om storstilte russiske satsninger på Svalbard. Som det het i en War Department studie i februar 1949: «In the past there have been various reports that the Soviet nationals have been

developing air fields and guided missile installations on Spitzbergen».<sup>17</sup>

Hadde russerne virkelig tatt i bruk Svalbard i polarstrategien ville det skaffet dem betydelige operative gevinster, og samtidig eksponert det amerikanske sårbarhetsproblemet. Slik så man det i Washington. Den amerikanske sjefsnemnda hevdet i januar 1947 at et russisk nærvær på øygruppen «would have an offensive potential against the United States»; baser på Svalbard ville bringe russerne 500 miles nærmere New York og med det gi supermakten i øst en kapasitet til å nå mål i USA 5-10 år tidligere enn om de måtte avvente utviklingen av interkontinentale våpen.<sup>18</sup> Hvis russerne fullt ut kontrollerte øygruppen, fremholdt War Department i februar 1949, kunne de her skaffe seg «limited facilities for interceptor aircraft, radar, and safe haven for Soviet submarines capable of attacking Atlantic shipping during the months June through October of any year». Det forelå ifølge War Department undersøkelser som indikerte at det ville være mulig å opparbeide flere flystriper på 6000 fot; man påpekte likevel de klimatiske problemer og også at den praktiske verdien ville være beskjeden for begge stormaktene.<sup>19</sup>

Hovedtendensen var således at USA ønsket å forhindre at russerne skaffet seg fremskutte fotfester på øygruppen - og det var en mulighet amerikanerne ikke helt utelukket. For sin egen del så USA et strategisk potensiale i Svalbard, men tanken om å opprette baser eller «facilities» beveget seg ikke ut over det luftige planstadiet. Sett i et bredere strategisk perspektiv og i lys av de harde prioriteringers lov måtte nordområdene og i særdeleshet Svalbard vike til fordel for langt mer sentrale oppgaver. I den langsiktige Dropshot-planen av 1948 for en mulig krig mot hovedantagonisten i øst i 1956, ble det riktignok fremholdt at de norske øygruppene i nord var av verdi for begge supermakter for varsling, værvarsling og på grunn av kullforekomstene. Men å forsvare Svalbard og Bjørnøya syntes ikke nødvendig og heller ikke mulig, og det ble derfor avvist.<sup>20</sup>

Sjefsnemndas konklusjon var i praksis den samme. I en rapport den 16. april 1949 fremholdt nemnda at «the Norwegian possessions of Spitzbergen and Jan Mayen contain some sites capable of airfield development which might be utilized by the United States or USSR. These islands are potentially of value to either country as early warning and weather observation stations. Under current plans, however, U.S. strategic interest in these areas is one of denial of facilities to the USSR rather than the acquisition and use of bases».<sup>21</sup>

Dette «denial»-perspektivet ble understreket pånytt av den amerikanske sjefsnemnda, da den analyserte Svalbard-spørsmålet i sin fulle bredde i august 1949. Nemnda trakk en parallell mellom USAs interesser i Island og russernes på Svalbard: For supermakten i øst var det viktig å sikre seg baser på øygruppen, og i det minste forhindre at vestmaktene skaffet seg et slikt fotfeste. Igjen betonte amerikanerne at de primært var opptatt av å forhindre at russerne satte seg fast; det ville i tilfelle øke USAs behov for mer varige baserettigheter på Grønland og i Island. Sjefsnemnda erkjente at øygruppen neppe kunne forsvares. Derimot fulgte sjefsnemnda opp en tanke som hadde versert i Washington i 1949, nemlig behovet for å skaffe seg et bedre, løpende etterretningsgrunnlag om sovjetiske aktiviteter på Svalbard. Nemnda ønsket å avklare med britene om kullselskapet, the Scottish Spitsbergen Syndicates, kunne benyttes til et slikt etterretningsformål. Et slikt utspill overfor britene ble åpenbart gjort, likeledes noe forberedende arbeid for å avklare etterretningsbildet på Svalbard.<sup>22</sup>

Intensiveringen av den kalde krigen og de nye opprustningstiltakene ved inngangen til 50-årene avfødte en mer aktiv amerikansk politikk også i nordområdene. Polarstrategien trådte klarere frem, selv om det fortsatt skulle ta noe tid før den slo ut i full blomst. Et viktig skritt ble likevel tatt med det langtrekkende bombeflyet B-36 (4 000 n.m.), som ble introdusert i 1948 og som ble fullt ut operativ i 1951. Samme år inngikk amerikanerne nye baseavtaler med Island og Grønland; det klareste uttrykk for polarstrategien var utbyggingen av Thule på nordvest-Grønland fra 1951.

Sjøstrategisk ble større ressurser satt inn for å kunne stenge russiske sjøstridskrefter inne i nord, og for å kunne benytte denne inngangsporten for offensive formål og for etterretning. I løpet av 1952 ble det lagt mer tyngde bak de amerikanske planene for minelegging av innfallsportene til Kola ved hjelp av fly og ubåter. Men planene måtte konkurrere med andre og mer presserende oppgaver, og det viste seg vanskelig å få avdelt styrker til formålet.<sup>23</sup> Amerikanere, briter og nordmenn var de viktigste land bak NATOs planer fra 1951 for «reconnaissance of uninhabited areas», dvs maritim overvåkning i Norskehavet og Barentshavet. Men selv om landene så klare fordeler i en slik kapasitet, var de hver for seg uvillige til å avdele fly til oppgaven, og de forsøkte å skyve ansvaret over på hverandre. Mye tid ble brukt for å planlegge og finne praktiske løsninger, men lite kom ut av bestrebelsene i denne perioden.<sup>24</sup>

Denne nye, men generelle interessen for nordområdene og for Svalbards nærområde fikk likevel meget begrensede virkninger for Svalbard som sådan. Øygruppens betydning for militære formål forble beskjeden, både for USA og særlig for Storbritannia. Svalbard ble drøftet i den britiske sjefsneemnda den 5. mars 1951. Det var alminnelig enighet om at den ikke hadde noen strategisk verdi for Storbritannia.<sup>25</sup> Amerikanerne var på sin side fortsatt primært opptatt av å forhindre at russerne skaffet seg et militært fotfeste på Svalbard. Dette ble fastslått i en ny policy-studie, NSC 121, fra det nasjonale sikkerhetsrådet i januar 1952 - den første brede gjennomgang av Skandinavias og Finlands posisjon i amerikansk politikk siden 1948. Studien bekreftet hovedbudskapet fra knapt fire år tidligere, nemlig støtte til de norske suverenitetsbestrebelsene og ønsket om å forhindre at en fiendtlig makt benyttet øygruppen for militære formål.<sup>26</sup> Selv ønsket ikke USA å etablere baser eller «facilities» på Svalbard, men de festet seg ved øygruppens potensiale i samband med varsling og for meteorologiske formål, og her var et ønske om å overvåke russerne på øygruppen.

For USA var fastlandets verdi langt større. Derfor var amerikanerne følsomme overfor sovjetiske utspill på Svalbard som kunne undergrave Norges almenne vestorientering. Man finner et eksempel på det høsten 1951. Moskva anklaget da i meget sterke ordelag Norge og vestmaktene for å ha brutt Svalbard-traktaten ved å tillate at øygruppen ble innlemmet i NATOs kommandosystem. Det skjedde på et tidspunkt da Oslo og Washington forhandlet om krigsbaser i Norge for USAs Strategic Air Command. State Department foretrakk i denne situasjonen å stå forsiktigere. Pentagon ønsket riktignok ikke å modifisere sine posisjoner, men Svalbard-saken bidro alt i alt til å begrense albuerommet i SAC-forhandlingene.<sup>27</sup>

## *Norsk Svalbard-politikk før 1950*

Moskvas krav på samstyre ble ikke reist igjen. Nå ble problemstillingen en annen: Fremfor et norsk-sovjetisk fellesstyre reises spørsmålet om Svalbard skal innlemmes i en blokkpolitikk med front mot russerne. Spørsmålet ble aktuelt i samband med Norges reorientering vestover og med opprustningen. I denne perioden var det derfor Norge som bragte bevegelse i Svalbard-spørsmålet.

Det norske utgangspunktet var i realiteten en form for «non-policy»;

interessen for øygruppen var ytterst liten i administrasjonen. Liten tid ble ofret på Svalbard, som bare nå og da nærmest hodestups ble kastet inn på dagsorden. Bak denne manglende interesse og oppmerksomhet øynes likevel en linje, preget av kombinasjonen bekymring og lavspenning - et norsk militært disengasjement med en visjon om en stormaktsfri region i nord.

Lavspenning i nord måtte likevel veies mot behovet for å sikre Svalbards integritet og uavhengighet - med egne midler og eventuelt innen rammen av en allianse. Denne kalkylen var avhengig av hvor utsatt Svalbard ble ansett å være sett med norske øyne og om ryggdekning kunne påregnes.

Norske militære myndigheter var etter Andre verdenskrig sterkt opptatt av polar-regionens betydning som luftstrategisk operasjonsarena. Den strategiske linjen var ennå ikke utformet, fremholdt Forsvarsstaben i en utredning i februar 1947. Men tendensen pekte i retning av at regionen ville få stor strategisk betydning. Det ville kunne påvirke øygruppens status, «et stort stykke av Norge + Svalbard, Bjørnøya og Jan Mayen ligger dypt inne i Nordpolskalotten»; «den nettopp påbegynte utvikling her kan føre til at besittelsen av disse områder kan bli av vesentlig strategisk betydning under en konflikt mellom stormaktene». Og man la lakonisk til: «På Svalbard har også russerne allerede sine gruveanlegg».<sup>28</sup> Også i Norge var den teknologiske optimismen stor i denne perioden; man ventet raske gjennombrudd på det luftstrategiske området. Den amerikanske Finletter-kommisjonen av januar 1948 - «Survival in the Air Age» - bidro til å bekrefte denne optimismen, herunder Norges plass i en «guided missile warfare».<sup>29</sup>

Denne teknologiske optimismen og denne betoning av polarregionens strategiske betydning gjenfinnes også i Forsvarskommisjonen av 1946, som fremla sin innstilling høsten 1949. I følge kommisjonen var russerne åpenbart engstelige for at vestmaktene ville skaffe seg baser på de norske øybesittelsene i nord, «og en kan ikke utelukke at de sovjetiske utspill med sikte på å endre traktaten hang sammen med et ønske om i en gitt situasjon å kunne nytte Svalbard på en måte som tjener Sovjet-Samveldets interesser f.eks. i forbindelse med opprettelse av radarstasjoner».

Men kommisjonen understreket også den andre hovedlinjen i norsk nordpolitikk, nemlig Svalbards begrensede tilgjengelighet, særlig fysisk. Faren for at fremmede makter satte seg fast på øygruppen var av den grunn relativt begrenset; Nord-Norge var mer utsatt.<sup>30</sup>

Men disse kjølige, ja nærmest matematiske strategiske betraktningene ble komplisert av den kalde krigens politisk-psykologiske logikk: På vestlig side var man urolig for at russerne skulle utnytte svake punkter i vestmaktens rekke og i deres forsvar. Nord-Norge og Svalbard tilhørte denne sårbare kategori. Denne fornemmelsen var sterk under og like etter februar-mars krisen i 1948, i lys av presset mot Finland og Tsjekkoslovakia og ryktene om at Norge sto for tur. Forsvarsminister Jens Chr. Hauge fremholdt i et PM tidlig i april 1948 at Norge hadde lagt for liten vekt på faren for et isolert væpnet anfall fra stormakten i øst uten at vestmaktene kom Norge til unnsetning. Foruten Stredene i sør, la han særlig vekt på Nord-Norges utsatte posisjon, inkludert Bjørnøya og Svalbard.<sup>31</sup>

I dette bildet var det ikke uvesentlig at russerne hadde en stor koloni på Svalbard knyttet til kullvirksomheten; den var en stat i staten og hadde et potensiale langt ut over bergverksdrift: Russerne kunne raskt skaffe seg et militært foffeste her; kolonien underlettet den fysiske tilgjengeligheten. Statsminister Gerhardsen uttrykte det slik i samtaler med danske og svenske kollegaer under Stockholmsmøtet den 18. mars 1948. «Russerne har store Arbejdsstyrker deroppe, og vi er os bevidst, at der jo ikke er langt fra Arbejdstøjet til Uniformen». Men han la til at det ikke forelå konkrete sovjetiske utspill som ga grunn til uro.<sup>32</sup>

Denne frykten for sovjetiske utspill lokalt på Svalbard skulle dukke opp igjen i interne norske diskusjoner ved ulike anledninger i perioden. Det skjedde som en refleks av nye utspill i den kalde krigen - ikke på grunn av konkrete sovjetiske Svalbard-utspill. En slik norsk uro oppsto i februar 1949, etter at norske myndigheter hadde besluttet å gå med i Atlanterhavspakten, men før pakt-garantien formelt var trådt i kraft: Ville russerne utnytte denne mellomfasen til et forkjøpsutspill?<sup>33</sup> Tilsvarende tanker ble luftet i kjølvannet av Korea-krigens utbrudd og etter at Svalbard formelt ble innlemmet i SACLANT i 1951. Men det forble med relativt løse spekulasjoner; når de i det hele tatt oppsto, må det sees i lys av to forhold, nemlig frykten for at russerne kunne utnytte svake punkter samt bristende informasjonstilgang om sovjetiske hensikter og tiltak i nord og på Svalbard.

Et stykke Norge med en betydelig russisk koloni - med et visst strategisk potensiale og som var lett tilgjengelig for russerne. Denne øygruppen var militært ubeskyttet, og det reiste et sikkerhetsproblem som aktørene ble minnet om med ujevne mellomrom. Ulike løsninger ble

lansert for å sikre og styrke den norske kontrollen - folkerettslig, militært og fra 1948 også i alliansesammenheng.

Norske myndigheter så det slik at traktaten langt fra ga Norge noen ideell rettsstilling. I kjølvannet av Sovjets Svalbardutspill ble hele saks-komplekset gjenstand for en bred gjennomtenkning innad i UD, som munnet ut i en utredning sommeren 1947. Ett av de alternativ som ble luftet var å foreta endringer i traktaten, ikke i tråd med den russiske tanken om et norsk-sovjetisk kondominium, men med sikte på å styrke Svalbard-regimet til Norges fordel. Var det ønskelig å spesifisere under hvilke forutsetninger Norge ville være forpliktet til å gripe inn militært, hvis en stormakt først hadde klort seg fast på Svalbard? Eller burde Norge rett og slett arbeide for å oppheve demilitariserings-klausulen, og dermed i prinsippet åpne for militære forsvarstiltak på øygruppen? En slik opphevelse berodde bl.a. på om det overhodet var mulig for Norge, eventuelt med alliert hjelp, å forsvare Svalbard i krig. Dersom det ikke var tilfelle, ville det være en fordel å bevare en tilnærmet status quo: Traktaten var i seg selv et instrument for å forhindre militarisering; i den lå et incitament til at traktat-maktene fulgte hverandres militære tilnærmelser på Svalbard med vaksomhet; i det lå et element av avskrekking. Utredningen konkluderte med at det ikke ville være mulig å få til en endring av traktaten i norsk favør på noe vesentlig punkt, særlig fordi traktatmaktene vaktet hverandre og med sitt veto kunne blokkere endringer. Ihvertfall var det ikke hensiktsmessig med et norsk initiativ. Men skulle traktaten komme under debatt etter invitasjon fra noen av de andre traktatmaktene, ville det på den annen side ikke mangle på norske ønskemål, ble det fremholdt i utredningen.<sup>34</sup>

Et annet og mer direkte fremstøt for å styrke den norske suvereniteten gjaldt tanken om et heimevern på Svalbard. Ut fra den norske fortolkningen ville en slik løsning ikke stride mot traktaten. Forslaget ble lansert på militær side før garnisonen ble trukket tilbake sommeren 1947, men det ble også forfulgt en tid etterpå. Men også det alternativet falt bort; man må anta at det var den politiske ledelsens ønske om å vende tilbake til det «normale» og hensynet til lavspenning som motiverte beslutningen.<sup>35</sup>

Et tredje alternativ bar derimot frukter, nemlig innlemmelsen av Svalbard i A-pakten, etter at den skandinaviske alternativet var blitt prøvd. For norske myndigheter var det viktig at skrittet inn i alliansepolitikken måtte innbefatte hele kongeriket - for å unngå at en del av Norge ble definert som annenrangs - en status som det ville være

vanskelig å leve med både konstitusjonelt, maktpolitisk og ikke minst politisk-psykologisk. I de norske kalkylene i 1948-49 la myndighetene en viss vekt på hvilken paktløsning som kunne ivareta Svalbards sikkerhet på beste måte, den skandinaviske eller den atlantiske.

Allerede ved oppnevningen av den *skandinaviske* forsvarsutredningen i midten av oktober 1948 gjorde svenskene anført av utenriksminister Östen Undén det klart at de ikke ville påta seg noe ansvar for forsvaret av øyene eller «koloniene» i Atlanteren, og dermed heller ikke for Svalbard, Bjørnøya og Jan Mayen. Denne linjen ble fulgt opp av forsvarskomiteen. De inter-skandinaviske drøftingene konsentrerte seg i stedet om tilgrensede problemer: Skulle en svensk garanti overfor fastlands-Norge (og Danmark) utløses også i det tilfelle at konflikten hadde sitt *utspring* på disse øyene? Her var det tvil. Men siden avgrensingsproblemene var så formidable, var den rådende oppfatningen at garantien måtte gjelde ved et slikt tilfelle.<sup>36</sup>

De skandinaviske forsvarsforhandlingene egner seg utmerket for studier i kommunikasjon: Aktørene kjente hverandre tilsynelatende godt; de kjente motpartens hovedpremisser i sikkerhetspolitikken. En løsning betinget at noen av partene foretok et fundamentalt sikkerhetspolitisk oppbrudd - selv om dette kunne tilsløres ved å betone den funksjonelle koplingen vestover fremfor den formelle. Både svenske og norske aktører forutsatte at den annen part foretok dette oppbruddet. Trodde de innerst inne at det ville skje? Eller ble forhandlingene like meget båret frem av forventningspresset og forhandlingenes egen dynamikk? Trolig fløt motivasjonen frem og tilbake mellom disse posisjonene; forhandlingssituasjon og utsiktene var i bevegelse over tid.

Norges gjentatte forsøk på å bringe Svalbard inn på dagsorden i de skandinaviske forhandlingene - trass i svenskenes nei - hadde også slike trekk ved seg; også her er det vanskelig å skille mellom en genuin tro på at øygruppen kunne sikres alliert beskyttelse og utspill «for the record».

Etter innledende sonderinger høsten 1948 ble Svalbards status tatt opp igjen under det første skandinaviske «toppmøtet», som ble avholdt i Karlstad den 5.-6. januar 1949. Både Erlander, Undén og forsvarsminister Allan Vougt betonte at Svalbard måtte holdes utenfor.<sup>37</sup> Forsvarsminister Hauge fremholdt den 5. januar at en slik avvisende holdning talte til fordel for en atlantisk pakt (og aller helst en skandinavisk union innen den atlantiske ramme), fordi den atlantiske løsningen «førebygger isolerade anfall mot Nord-Norge - får med Svalbard, detta

är betydande ...». Hauge kom tilbake til spørsmålet dagen etter; igjen etterlyste han en ordning som kunne inkludere Svalbard.<sup>38</sup>

Spørsmålet ble tatt opp igjen under det andre skandinaviske «toppmøtet», denne gangen i København den 22. januar, nå på dansk initiativ og med et særlig øye til Grønland. Undén var unnvikende og tilsynelatende mindre avvisende enn før; men det reflekterte ikke noe svensk stemningsskifte, i særdeleshet ikke når det gjaldt Svalbard. To dager tidligere hadde han nok en gang betont det entydige svenske nei til Svalbard på et møte i socialdemokratiets riksdagsgruppe, og i et svensk utkast til en skandinavisk avtale av 27. januar, forut for det tredje «toppmøtet» - nå i Oslo - ble det i artikkel 11 uttrykkelig fastslått at Svalbard og Jan Mayen ikke skulle inkluderes.<sup>39</sup>

Det svenske standpunktet var ubehagelig for Norge, men ikke så skjebnesvangert at det i seg selv kunne velte forhandlingene. Til det var Svalbard for perifert. I de interne norske overveielserne la man heller vekt på å finne praktiske løsninger som Norge kunne leve med. Skulle øygruppene de facto holdes utenfor, kunne det f.eks. være hensiktsmessig å forbigå spørsmålet i stillhet: Norske påtrykninger kunne bare fremprovosere en vidtrekkende svensk ansvarsfraskrivelse; den tause politikk kunne også dempe det indrepolitiske ubehag; en viss uklarhet knyttet til den skandinaviske pakts utstrekning kunne dernest ha en avskrekkende virkning utad. Forhandlingene ble imidlertid avsluttet før partene for alvor beveget seg inn i implementeringsfasen.

Den *atlantiske* tilknytningen skapte ikke slike problemer. Mens Svalbard fortonte seg som en strategisk avkrok for forsvaret av Skandinavia, var øygruppen av en viss verdi i en atlantisk sammenheng. Den norske politiske ledelsen tok det nærmest for gitt at vestmaktene ville være interessert i at Svalbard ble inkludert i A-pakten. Denne norske optimismen bunnet i en bedømming av polar-regionens strategiske betydning for vestmaktene. Det var riktig, selv om Norge nok overvurderte amerikanernes interesse og ikke fullt ut erkjente britenes disengasjement i området. Den britiske sjefsnemnda fremholdt i desember 1948 at den var sterkt i tvil om Svalbard burde inkluderes i en atlantisk pakt.<sup>40</sup> Amerikanerne strakk seg likevel lengre. Utenriksminister Lange tok opp Svalbard-spørsmålet under de avsluttende paktsonderingene i Washington i februar 1949, og amerikanerne ga grønt lys.<sup>41</sup> Med det ble Paktens garanti utstrakt til også å gjelde Svalbard. Men det innebar ikke nødvendigvis at USA ville erklære krig for Svalbards sak. Det er symptomatisk for øygruppens status som sårbar utpost

at man i Washington i februar-mars høyst uoffisielt luftet tanker om mulige reaksjonsformer overfor et åpent sovjetisk fremstøt mot Svalbard. En hel katalog av muligheter ble nevnt; men sentrale aktører i Washington vek tilbake for tanken om åpent å erklære krig.<sup>42</sup>

## *Svalbard i SACLANT i 1951*

Svalbards formelle innlemmelse i A-pakten representerte likevel bare en begynnelse. Større problemer oppsto i samband med implementeringen, da øygruppen skulle innpasses i fellesforsvaret, i den militære organisasjonen og i forsvarsplanene.

Spørsmålet om å inkludere Svalbard i den såkalte Havgruppen ble reist høsten 1949 og behandlet innen rammen av den nordatlantiske regionale planleggingsgruppen, NAORPG, i Washington. Men først etter utbruddet av Korea-krigen i 1950, ved reorganiseringen av A-pakten og med prinsipp-beslutningen i desember 1950 om å etablere SACLANT kom planprosessen inn i et mer håndfast leie.

Det influerte også på planene for Svalbard, og det avfødte en ny konfrontasjon mellom Norge og Sovjet om øygruppens status. Igjen var mønstret at uoverensstemmelsene ikke skyldtes nye utviklingstrekk i nord; de var en refleks av den kalde krigen og den generelle forsvarsplanlegging og organisasjonsbygging i A-pakten. Tautrekkningene skjedde likevel i lys av at det militær-strategiske bildet i nord ved inngangen til 50-årene ble tilført enkelte nye fasetter. Den almenne opprustningen førte til et økt vestlig engasjement også i nordområdene, både luftstrategisk og til dels i samband med det sjøstrategiske perspektivet. Fra et norsk synspunkt var sjø-problematikken mest påtrengende: Russerne hadde en betydelig ubåt-kapasitet basert på Kola, særlig av de nyeste typene med medium og havgående rekkevidde. Selv om Nordflåten totalt sett lå tilbake for Østersjøflåten, representerte den etter norske oppfatninger en utfordring mot de atlantiske forbindelseslinjene og overfor den regionale forsyningsåren til Nord-Norge.

Det var en av grunnene til at Norge som ledd i bestrebelsene på å nagle vestmaktene til forsvaret av Norge trykket på for å etablere en alliert rekognoseringskapasitet i nordområdene; man var beredt til å stille nord-norske flyplasser til disposisjon, men avviste fredstidsbase-ring av slike allierte fly. Norge var også innstilt på selv å bidra til slik rekognosering, hvis egnede fly ble stilt til disposisjon via Våpenhjel-

pen. Men Norge la vekt på å trå varsomt av hensyn til lavspenningen i nord, og ønsket å unngå tiltak som kunne virke alarmerende og fremtvinge sovjetiske mottiltak. Alle disse hensyn og flere til medførte at lite kom i gang av praktiske tiltak i denne perioden.

Det var innen denne organisatoriske og strategiske rammen at den norske regjeringen i januar 1951 tok sin prinsippbeslutning om å innlemme Svalbard, Bjørnøya og Jan Mayen i den påtenkte atlantehavskommandoen.<sup>43</sup> Også denne gangen var hovedmotivet at øygruppen prinsipielt måtte likestilles med fastlandet. Men beslutningen innebar samtidig en form for norsk konsolidering av den norske suvereniteten; russerne fryktet på sin side en militarisering.

Innlemmelsen avfødte få kritiske reaksjoner i den offentlige debatt. Men i de interne politiske drøftingene var betenkelighetene større, ikke så mye på grunn av sakens realiteter som på grunn av det budskap som kunne bli formidlet til Moskva. I sin presentasjon overfor Stortinget nevnte Regjeringen eksplisitt at også Svalbard ville bli innlemmet i den atlantiske kommandoen. Denne dimensjonen ved kommando-systemets utstrekning unnlot Stortinget bevisst å berøre: Et parlamentarisk mindretall advarte mot åpen tale av hensyn til Moskva. De fleste skeptikerne bøyde til sist av, men ikke Jacob Friis, en av Arbeiderparti-ets «enfant terrible». For å unngå offentlig splid valgte Stortinget derfor å sløyfe referansen til Svalbard.<sup>44</sup>

Denne forsiktige linjen endret likevel ved den realitet at Svalbard nå formelt ble underlagt SACLANTs ansvarsområde. Rent folkerettslig mente Norge å ha sitt på det tørre. Folkerettsjuristen Frede Castberg utredet hjemmelen for forsvarstiltak på øygruppen, og fastslo i utredninger i 1950 og 1951 at hensikten med artikkel 9 var å forhindre at øygruppen ble brukt for militære formål; på det grunnlag var det rettslig sett intet til hinder for å forsvare Svalbard med våpen i hånd, og heller ikke for å forberede en slik eventualitet ved å tre inn i SACLANT. Castberg kom også til at traktaten ikke sto i veien for å opprette et heimevern på Svalbard for å kunne være forberedt i tilfelle et angrep.<sup>45</sup> Dette ble rammen for den diskusjon som nå kom i gang om Svalbards status.

Det langt vanskeligste spørsmålet var om innlemmelsen skulle følges opp med fysiske forsvarstiltak. Norge hadde et åpenbart ansvar for Svalbard, herunder for den norske befolkningen der oppe. Man kunne slippe unna betydelige stormaktskomplikasjoner i fred ved å begrense

forbredelsestiltakene til evakueringsplaner for befolkningen. Dette arbeidet ble nå fulgt opp. Tanken om et heimevern kunne på den annen side avføde betydelige russiske reaksjoner, i verste fall mottiltak. Spørsmålet om et heimevern på Svalbard ble likevel satt på dagsorden igjen på norsk militær side fra høsten 1951. Tanken oppsto i samband med diskusjonene om en evakueringsplan og problemene forbundet med evakuering hvis man innledningsvis ikke skulle kunne bite fra seg. I den militære sjefsnemnda var det stemning for å opprette et heimevern. Men fordi saken hadde klare politiske implikasjoner spilte nemnda ballen over til departementet. I et brev til departementet advarte forsvarsstaben på sin side mot et heimevern. Saken ville kunne få uheldige utenrikspolitiske konsekvenser. Departementet sluttet seg til denne vurderingen; tanken om et heimevern ble droppet nok en gang. Selv om løsningen ikke stred mot traktaten, ønsket ikke Norge å introdusere noe militært på Svalbard.<sup>46</sup> Dermed gjensto evakueringsalternativet som den umiddelbare og konkrete løsning - uten at man i prinsippet utelukket muligheten for å anvende SACLANT-styrker til forsvaret av øygruppen i en gitt situasjon.

Innlemmelsen i SACLANT sikret en potensiell ryggdekning. På den annen side var selv begrensede norske forsvarstiltak blitt avvist. Det skyldtes nok en fornemmelse av at gevinsten ikke ville stå i forhold til kostnadene i denne tross alt strategiske utkant. Men det avspeilte også det norske ønsket om lavspenning. Beslutningen illustrerte i så måte tyngdepunktet i norsk Svalbard-politikk mellom avskrekking og beroligelse overfor Moskva.

Lavspenningspolitikken hovedidé var å bevare regionen stormaktsfri. Det norske budskapet hadde adresse til Moskva, men lavspenning i nord betinget at også vestmaktene unnlot å etablere seg på et permanent grunnlag i nord. Avskjermingsprofilen overfor vestmaktene var klarest når det gjaldt «high politics» og særlig i militære spørsmål. Utenfor disse følsomme områdene falt norsk Svalbard-politikk inn i et mer tradisjonelt mønster. Det gjaldt på det næringsmessige området: På samme tid som Norge forsøkte å bremse den sovjetiske innflytelsen var det ønskelig med vestlig næringsvirksomhet på øygruppen. Det må imidlertid understrekes at også her øyner man tilløp til en «non-policy». Norge tok ikke selvstendige initiativ for å sikre et slikt vestlig engasjement; man tok stilling til andres utspill.

De norske posisjoner på det næringsmessige området ble belyst i

samband med det britiske Scottish Spitsbergen Syndicates ønske om å selge sine eiendommer på Svalbard. Saken belyste samtidig stormaktenes ulike interesser for øygruppen. Selv om det bare var nordmenn og russerne som nå drev aktivt på Svalbard, satt det britiske selskapet på betydelige eiendommer. Etter krigen gjorde syndikatet nye forsøk på å selge disse verdiene. Kontakt ble tatt med både norske, britiske, amerikanske og russiske interesser. Saken hadde sikkerhetspolitiske implikasjoner, og selskapet forsøkte å spille på det.

Selskapets fremstøt med sikte på salg - som for alvor kom i gang i 1947 og først ble avsluttet fem år senere - ble drevet meget kraftfullt av Group Capt. C.W.B. Urmston. Briten spilte på vestmaktens militære behov på øygruppen; han spilte ut det russiske kortet, nemlig salg til russerne hvis vestmaktene var for gjerrige. Saken ble gjenstand for en bred vurdering i alle berørte hovedsteder i vest. USA og Storbritannia konkluderte med at det ikke forelå militær-strategiske grunner som talte for at eiendommene burde holdes på britiske eller amerikanske hender. Syndikatet og dets eiendommer kunne dog benyttes i etterretningsøyemed. Helst så de at nordmennene overtok eiendommene.<sup>47</sup>

Urmstons russer-kort ble drøftet i den britiske sjefsnemnda i mars 1951. Siden øygruppen var av ringe strategisk verdi hadde man ingen motforestillinger mot salg til russerne. «It was pointed out that there were a number of Russians already in the Islands, and that in the event of an emergency the Russians would not be likely to have much difficulty in assuming complete control of the Islands».<sup>48</sup>

Hvordan reagerte russerne på Urmstons følere? Den sovjetiske handelsdelegasjonen i London viste interesse, men i følge britiske kilder ville de diskutere kjøp bare under den forutsetning at Urmston «can produce a letter» from H.M.G. «saying that they had no objection to this doing so». Foreign Office fant den russiske reaksjonen merkelig, men ga grønt lys for salg til russerne i november 1951.<sup>49</sup> Hvis denne reaksjonen er representativ for Moskvas holdning, avdekker den et meget «legalistisk» syn, i tråd med Moskvas sterke betoning av status quo generelt samme høst.

Norske myndigheter satt lenge på sidelinjen; de fant selskapets prisforlangende langt i overkant av de reelle verdier. Samtidig ga de uttrykk for at salg til andre anglo-amerikanske næringsinteresser ville være fordelaktig; det ville sikre et flernasjonalt nærvær på øygruppen.<sup>50</sup>

Men høsten 1951 fikk saken en langt større utenrikspolitisk betyd-

ning for Norge. To grunner må spesielt nevnes, nemlig Urmstons russer-kort og de sovjetiske protester og noter mot at Svalbard ble inkludert i SACLANTs ansvarsområde. Saken ble forvandlet til storpolitikk. Utenriksråd Skylstad fremholdt overfor den britiske Oslo-ambassadør i november 1951 at Norge av politiske grunner mislikte salg til russerne; han antydte at saken burde drøftes med Foreign Office og kanskje også i NATO. Britene fant dette siste forslaget sterkt overdrevet i forhold til sakens dimensjoner, og dessuten uheldig hvis det kom russerne for øre.<sup>51</sup> Det er mulig at dette norske utspillet hadde et taktisk snev for å sikre eiendommene for en billig penge. Men det lå også en genuin bekymring bak. Lange fortalte den britiske Oslo-ambassadør i januar 1952 at den norske regjeringen var opptatt av å forhindre at russerne fikk kjøpt selskapets eiendommer. Han førte i marken to argumenter: For det første opinionsvirkningen i kjølvannet av notene; for det andre at russerne kunne få spredt sine interesser på Svalbard.<sup>52</sup> Norske myndigheter innrømte at øygruppens strategiske betydning var begrenset; verdien var politisk.<sup>53</sup>

I januar 1952 ble det innledet mer seriøse forhandlinger mellom selskapet og norske myndigheter, og disse kontaktene munnet samme sommer ut i salg av selskapets eiendommer til den norske stat.<sup>54</sup>

## *Sovjetiske reaksjoner høsten 1951*

Vi vet ikke hvor godt informert russerne var om de interne norske overveielser i Svalbard-saken. Men mye visste de neppe. Når Moskva høsten 1951 fant grunn til å protestere, henviste man ikke til heimevern, men til øygruppens formelle og for offentligheten velkjente innlemmelse i atlantehavskommandoen, som skjedde tidlig i 1951. Ikke siden 1946 hadde russerne klart markert sine interesser på Svalbard. Reaksjonsmønstrer høsten 1951 ga en pekepinn på hvor Moskva sto fem år senere.

Protestene kom mer enn et halvt år etter at de norske myndigheter hadde talt. Det kan tyde på at SACLANT-innlemmelsen ikke var det eneste og kanskje heller ikke det viktigste motivet bak utspillene. Men notene belyste at øygruppen var av strategisk verdi.

Det startet med at utenriksminister Vysjinsky overleverte førstesekretær Vennemoe ved den norske Moskva-ambassaden en note den 15. oktober 1951, hvor russerne klaget over at beslutningen innebar en

«tillatelse for paktens væpnede styrker under amerikansk kommando til å treffe militære tiltak i området rundt disse øyer». Russerne var på vakt mot allierte baser på Svalbard. De nye vestlige utspillene stred ifølge russerne mot traktaten. I noten understreket de - på samme måte som i 1944 - Svalbards og Bjørnøyas betydning for Sovjet, både økonomisk, men også strategisk: «Veien ut mot havet i vestlig retning fra Svalbard og Bjørnøya er også av særlig betydning for Sovjet-Samveldet og dets sikkerhet i nord».<sup>55</sup> Nye utspill kom i løpet av høsten: Pravda understreket alvorret i situasjonen i en større artikkel den 28. oktober; avisen dvelte både ved den sjøstrategiske dimensjonen og ved øygruppens potensielle luftstrategiske betydning. En ny sovjetisk note ble avlevert den 12. november.<sup>56</sup>

Norge avviste påstanden om at innlemmelsen i SACLANT stred mot traktaten; den hjemlet retten til forsvar. På den annen side hadde det «aldri vært på tale å anlegge baser på Svalbard», fremholdt utenriksminister Lange allerede den 16. oktober.<sup>57</sup> Det ble fastholdt og gjentatt utover høsten.

Hvilke motiver lå til grunn for de sovjetiske utspillene? Her rådet stor uklarhet. Ulike muligheter ble drøftet, motiver som ikke sto i motstrid til hverandre: Ville russerne på ny reise krav om en revisjon av Svalbard-traktaten? Eller var de først og fremst opptatt av og genuint bekymret for Svalbards status etter innlemmelsen i SACLANT - ønsket de å få avkreftet mistanken om allierte baser på øygruppen? Den mest sannsynlige forklaringen var, ifølge amerikanerne i Oslo, at russerne ønsket å «forestill any arrangements that might be developed for NATO bases on Norwegian territory, particularly Spitzbergen».<sup>58</sup> Men utspillene kunne etter norsk oppfatning også være ledd i en generell nervekrig med sikte på å svekke samholdet i alliansen og bremse en ytterligere norsk integrasjon i det allierte militære samarbeidet; spørsmålet ble dernest sett i sammenheng med den greske og tyrkiske inntreden i NATO høsten 1951. På samme tid inngikk USA forsvarsavtaler med Japan og andre asiatiske land. Disse forholdene aktualiserte det russiske innstengningsproblemet nok en gang, og det ble forsterket som følge av USAs nye baseavtaler med Grønland og særlig Island i 1951.

Skal vi først trekke frem en bestemt forklaringsfaktor, synes det fruktbart å legge særlig vekt på nettopp den amerikanske forsvarsavtalen med Island og russernes frykt for at den ville bli fulgt opp med et basearrangement også på Svalbard. Vi har en interessant kilde til belysning av denne koplingen mellom Svalbard og Island: I en samtale med



den britiske ambassadøren i Oslo, M. R. Wright, den 27. oktober 1951 uttalte utenriksminister Lange at «the Soviet Government had given the Norwegian Government to understand through the usual channels of the Soviet Embassy in Stockholm that the Soviet Note was really aimed not at Norway but at the United States whom the Soviet Government credited with plans for establishing bases in Spitzbergen as they had done in Iceland». Når dette signalet bør tillegges en viss vekt, skyldes det at denne Stockholms-kanalen og den russiske ambassadør her på denne tiden, Constantin Rodionov, ble ansett som en meget viktig formidlingskanal ut fra Kreml.<sup>59</sup>

Lenger kom man egentlig ikke i å etterspore motiver. Den norske beslutningsmiljøet valgte å beholde alle disse ballene i luften utover høsten 1951. Usikkerheten om hensikter førte også til at man umiddelbart ikke fullt og helt utelukket muligheten for fysiske sovjetiske fremstøt mot øygruppen.<sup>60</sup> Etter et par uker ble imidlertid aktørene stadig mer opptatt av forskjeller enn av likheter sammenholdt med utspillene i 1944-46. Det ble særlig betont at mens russerne den gangen underkjente traktaten og krevde revisjon, så påberopte de seg traktaten nå. Saken ebbet så ut i løpet av november 1951.

## Avslutning - et langtidsperspektiv

Jeg har i denne studien drøftet Svalbard-spørsmålet i en mellomfase og i en tilpasningsperiode. Årene 1947-53 kan sies å være en mellomfase mellom den første Svalbard-krisen på tampen av krigen da russerne krevde samstyre med Norge, og den andre Svalbard-krisen rundt 1960, da status quo ble utfordret som følge av en antatt vestlig aktivisme, bl.a. knyttet til flyplass-spørsmålet og jakten på det «svarte gull».

Sammenliknet med disse krisene er ikke årene 1947-1953 besjelet med den store dramatikken. Perioden er likevel interessant som en illustrasjon på regionale tilpasninger til endringer i den ytre ramme, nemlig kald krig og militære behov i ulike faser.

Jeg har drøftet Svalbard-spørsmålet ut fra to perspektiver, nemlig den stormaktspolitiske rammen samt norsk politikk innen denne. Stormaktspolitikken er drøftet i lys av drivkreftene ideologi (kald krig) og geostrategi (det militærstrategiske kappløpet). Også Svalbard ble berørt av den ideologiske konfrontasjonen og av det geostrategiske kappløpet mellom Øst og Vest. De praktiske utslagene viste seg likevel beskjedne. Jeg har her søkt å måle denne stormaktspolitiske interessen for øygruppen ved hjelp av to sentrale begreper, nemlig beliggenhet og tilgjengelighet. Hovedtendensen har vært at beliggenhetens potensiale er blitt bedømt som beskjedent og graden av tilgjengelighet begrenset. Men situasjonen har ikke vært stabil.

Perioden 1947-53 representerte et topp-punkt i den kalde krigen. Svalbard ble satt på dagsorden på grunn av refleksvirkningene fra denne politisk-ideologiske konfrontasjonen mellom Øst og Vest og indirekte fordi den ble fanget opp av de ulike amerikanske strategiske horisonter: Svalbard representerte et militært potensiale, særlig i det luftstrategiske kappløpet. Men øygruppen falt ut av planleggingsprosessen i det øyeblikk man beveget seg inn i mer konkrete, seriøse avveininger. I praktisk politikk viste det seg at stormaktene først og fremst ønsket å forhindre at den annen part skaffet seg et militært fotfeste på øygruppen. Beliggenhetens potensiale ble ikke utnyttet fordi den militære gevinsten ville være marginal, særlig i lys av de politiske og fysiske kostnadene forbundet med et slikt engasjement; øygruppen var i liten grad tilgjengelig.



Hvordan faller maktenes Svalbard-politikk i den kalde krigens topp-epoke inn i et bredere tidsperspektiv? Hvilke ambisjoner kan vi spore på de ulike saksområder i krig og fred? *Sovjets* nordpolitikk kan tradisjonelt deles i en arktisk politikk og i en Skandinavia-politikk, den siste med en klarere kopling til den europeiske scenen, hvilket tilsier at den også bør betraktes i et slikt perspektiv. Geir Lundestad har forsøkt å kategorisere Europas plass i Moskvas bilde i årene umiddelbart etter krigen; han har delt området i ulike sfærer - fra den absolutte sfære og til den ytre, som ble tillagt en relativt beskjedne interesse og som russerne ikke så synderlig grunn til å befatte seg med hverken i krig eller fred. Norge hørte hjemme i denne ytre sfæren.<sup>61</sup> Også Tom Hetland har i sin analyse av sovjetisk Skandinavia-politikk i det første tiåret etter Andre verdenskrig betont Moskvas beskjedne interesse for Norge: Sovjet innså og forsønte seg kanskje også med at Norge og Danmark gled inn i den vestlige sfæren og A-pakten; det gjaldt for herrene i Kreml primært å forhindre at Sverige og endog Finland valgte vest på samme måte.<sup>62</sup> Også senere har Moskva til en viss grad og i visse perioder godtatt det norske medlemskapet i NATO.

Men i kontrast til denne formelle, politiske koplingen og integrasjonen vestover har russerne på den annen side vært meget sterkt på vakt mot at Norge ble vevet inn i det funksjonelle, militære samarbeidet i NATO. Vi taler her om de fysiske implikasjoner av Alliansesamarbeidet, hva som vil ha en direkte innvirkning på en krigssituasjon. Militært har russerne nøye vakt ethvert praktisk og fysisk alliert tiltak i Norge som kunne tillate at skandinavisk område ble benyttet for offensive operasjoner mot Sovjet. I dette ligger en utelukkelsespolitikk, som i sovjetisk retorikk er kommet til uttrykk i utsagn om at Skandinavia bør være en militær beskyttelsessone for Sovjet.<sup>63</sup> Fordi siktemålet er å fjerne grunnlaget for operasjoner i krig rammer det også fysiske allierte nærvær i fred. Herfra - fra denne «denial»-posisjonen i fred og krig - er ikke spranget langt over i et behov for kontroll i krig. Det gjelder nok særlig i perioder hvor Norge fremtrer som strategisk viktig; det har skjedd i 70- og 80-årene, i lys av Sovjets behov for fremskutte beskyttelsessoner for å skjerme baseinstallasjonene på Kola og de strategiske ubåtene i nord («bastion»-forsvaret). Om Sovjet anser det som vitalt å kontrollere fremskutte baser i Norge i krig, vil det videre kunne styrke Moskvas årvåkenhet overfor landet i fred. På det

grunnlaget kan det argumenteres for at Norge ikke lenger fullt ut kan innordnes i en ytre sfære, preget av et betydelig sovjetisk disengasjement i fred og krig, men har beveget seg inn i en mellomsfære.

Også arktis er i det siste tiåret blitt stadig viktigere ut fra et militært perspektiv; Moskvas krav til sikring av «bastionene» og til baseinstallasjoner favner ikke bare store deler av Skandinavia, men også Polhavet. Sovjets arktiske profil har imidlertid også andre, supplerende karaktertrekk. I arktisk finnes en eldre sovjetisk avskjermingstradisjon, som ikke primært er knyttet til militære behov og som geografisk er mer avgrenset. Denne politikken har et langt bredere rasjonale - bl.a. knyttet til «landnåm» i arktis i eldre tider båret frem av nasjonalisme, ishavsimperialisme, av eventyrere og fangstfolk. Mens «bastion»-forsvaret kan symbolisere behovet for en meget bred kontroll-sone med sikte på krig, finner vi en parallell i det såkalte sektorprinsippet, østenfor ca. 32 grader Øst; her er det mulig at russerne tilstreber absolutt innordning; i det minste strekkeer ambisjonsnivået seg i dag ut over det å besitte øyene. Dette prinsippet ble banket fast i mellomkrigsårene, men det er blitt utdypet etter Andre verdenskrig. Hvis Moskva formelt skulle annektere hele dette området vil de besitte mer enn 40 % av Polhavet, som dermed også formelt blir en del av den absolutte sfæren. Den vil være en viktig plattform for sovjetisk ressurspolitikk i nord, men også et kjerneområde for de bredere militær-strategiske behov.

Ut fra slike perspektiver kan man øyne en harmonisering av sovjetisk arktiske profil og landets Skandinavia-politikk på det militære området, og det skyldtes at ikke bare Norge, men også den arktiske regionen nå har en betydelig strategisk verdi og at store deler av Skandinavia og arktis betraktes som et operativt hele. I dette området vil russerne ikke lenger bare ha et behov for en passiv «denial»-profil i krig, men trolig også søke å skaffe seg direkte kontroll. Det vil også kunne påvirke og harmonisere synet på denne regionen i fred uten at det så lett lar seg gjøre å utpensle implikasjonene.<sup>64</sup>

Svalbard ligger innenfor den sovjetiske «bastion», og øygruppen har med det fått et strategisk potensiale den neppe noensinne har tatt. Svalbard ligger dernest helt opp til den absolutte sfæren eller sektorområdet i nord. Selv om ytringsformene er forskjellige innenfor sektoren og på Svalbard, kan man øyne en samlet, underliggende arktisk profil karakterisert av et betydelige ambisjonsnivå til aktiv medvirkning og kontroll.

Denne aktive profilen var tradisjonelt diktert av geografisk nærhet og tette historiske bånd, uttrykt i fangst og næringsvirksomhet; her var også en militær-strategisk komponent, men den var ikke fremtredende. Dette behovet for aktiv kontroll eller aktiv medvirkning har på Svalbard avfødt en prinsipal målsetting, nemlig samstyre med Norge eller kondominium. Det innebærer to ting: For det første en meget vidtgående utelukkelse av vestmaktene i fred og krig; for det andre et samvirke mellom Norge og Sovjet - en bilaterialisering politisk og militært. Modellen ville gi russerne et veto; som den sterkeste makt i samarbeidet ville de lett bli *primus inter pares* og dermed skaffe seg en de facto kontroll-posisjon. Selv om samstyre i sitt innhold og i sine ytringsformer ikke vil være så vidtgående som politikken innenfor sektoren, er den aktive medvirkningen på Svalbard langt mer vidtrekkende enn hva som er tilfellet overfor det norske fastlandet.

Kondominium har historiske røtter på Svalbard. Den ble forsøkt tillempet under Kristiania-forhandlingene forut for Første verdenskrig, i de sovjetiske utspillene i årene 1944-47 og senere også i diskusjonen om flyplass på Svalbard, hvor dagens løsning reelt, om ikke formelt, ligger ganske nær opp til denne modellen. Det er trolig i et slikt perspektiv vi også må se sovjetisk opptreden i forhandlingene med Norge om grensdragningene i Barentshavet.

Man kan imidlertid ane en subsidiær målsetting, nemlig å forhindre at Vestmaktene skaffer seg et fotfeste her, altså «denial»-perspektivet. Det var denne subsidiære posisjonen som var ledetråden i sovjetisk politikk overfor Svalbard i årene 1947-1953, en politikk som var preget av stor forsiktighet. Det gjenspeilte at Svalbard tross alt var perifer i forhold til andre, store stridstemaer i tiden, men også at Kreml var på defensiven i den kalde krigen; det gjaldt å forhindre en ytterligere vestlig konsolidering og redde hva som reddes kunne.

Senere har Moskva hatt større albuerom for å forfekte det prinsipale standpunkt på Svalbard - samtidig som den strategiske og ressursmessige betydningen av regionen har økt. Alt i alt kan det antyde at Svalbards posisjon er langt mer utsatt enn tidligere. Hva man kan øyne er at øygruppens beliggenhet fremtrer som stadig mer interessant samtidig som den blir lettere tilgjengelig, i det minste fysisk.

Hva med USAs Svalbard-politikk? Den har beveget seg fra en eventyrer-fase tidlig i vårt århundre hvor kullindustriens interesser fikk gjennomslag i Washington, via årene 1944-46 da USA var beredt til å

kjøpslå med russerne om Svalbard for å sikre egne posisjoner på Grønland og i Island og frem til den kalde krigen da USA ut fra et politisk-ideologisk perspektiv og en form for dominoteori primært har vært opptatt av å sikre øygruppen på norske hender og i den gryende vestlige blokken. Men også det næringspolitiske elementet har stukket sitt hode frem i enkelte perioder, i de senere år knyttet til oljepotensialet og en amerikansk vaksomhet overfor norske utspill som kan ekskludere amerikanske interesser. Dermed må Svalbard sees i et amerikansk geostrategisk perspektiv, særlig luftstrategien. Den bidro til å sette Svalbard på dagsorden i USA, som en refleks av at Grønland og Island ble tatt opp. Men Svalbard falt som oftest meget tidlig ut av diskusjonene, og det skyldtes at beliggenhetens potensiale som regel viste seg beskjeden. Ikke bare tok det tid før polarstrategien fikk sitt endelige gjennombrudd; selv senere var den militære gevinsten knyttet til et fotfeste her beskjeden i forhold til kostnadene: Militært var Svalbard utsatt på grunn av geografisk nærhet til Sovjet; politisk ville kostnadene være store om USA utfordret øygruppens demilitariserte status.

Trass i endringer i det geostrategiske miljøet i nord er det vanskelig å forestille seg at det vil avføde seriøse amerikanske utspill for å styrke landets posisjon på øygruppen.

★★★

Hvilke hovedmønstre kan vi finne i norsk Svalbard-politikk? Jeg har drøftet norsk Svalbard-politikk i lys av begrepsparene avskrekking og beroligelse overfor Øst samt integrasjon og avskjerming overfor Vest. I den grad Norge hadde en Svalbard-politikk - og den var ikke iøynefallende frem til midten av 60-årene - var dens hovedide å sikre norsk suverenitet og bevare lavspenningen. At stormaktsinteressen forble potensiell gjorde det mulig å realisere disse overordnede målene. Norsk handlefrihet ble likevel innsnevret fordi man var redd for at beliggenhetens potensiale skulle utløse en mer pågående interesse fra stormaktene. For å motvirke dette fikk norsk Svalbard-politikk en annen dosering enn det generelle mønstret i norsk sikkerhetspolitikk, med større vekt på beroligelse overfor Øst og avskjerming overfor Vest.

Ut fra dette kan vi innpasse Svalbard i to skalaer i norsk sikkerhetspolitikk:

For det første funksjonelt: Jo mer «high politics» desto større vekt på beroligelse/avskjerming;

For det andre geografisk: Jo lengre nord, desto mer beroligelse/avskjerming. Nord-Norge faller her i en mellomstilling, og også her er det slik at tilbakeholdenheten er størst i Finnmark.

Dette mønstret trådte frem i norsk Svalbard-politikk i årene 1947-1953. Riktignok ble øygruppen trukket inn i vestblokken gjennom A-pakten. Men forøvrig valgte Norge en meget forsiktig kurs. Høytenkning i retning av å endre traktaten for å utdype Norges suverenitet ble ikke fulgt opp. Introduksjon av militære tiltak på øygruppen i form av et heimevern ble vurdert, men vraket. Forberedelser ble knapt gjort for å sikre alliert ryggdekning til forsvaret av øygruppen. Det innebar også at et helt sentralt aksiom i norsk etterkrigspolitikk ikke ble tillempet for Svalbard, nemlig at alliert bistand måtte forberedes i fred for overhodet å være effektiv i krig.

Det var særlig tre grunner til at slike militære tiltak og forberedelser ikke ble gjort: Traktatens demilitariseringsbestemmelse ga et beskjedent albuerom. Norske myndigheter tilstrebet videre lavspenning på Svalbard, i erkjennelse av at lille Norge ikke hadde midler til en kraftfull politikk øye til øye med russerne og at det heller ikke var formålstjenlig å benytte knappe forsvarsmidler i en strategisk avkrok. Lavspenningspolitikken ble dessuten båret frem av en bredere sikkerhetspolitisk kalkyle om russisk tilbakeholdenhet og om russiske «legitime» interesser i nord.

En viktig forutsetning for denne lavspenningsprofilen var at Svalbards strategiske og næringsmessige betydning for stormaktene tross alt var beskjeden. Det er en situasjon som ikke nødvendigvis vil vare ved.

## Noter

Dette er en bearbejdet versjon av en studie som ble fremlagt på den 20. nordiske historikerkongressen i Reykjavik, 10-14. august 1987 - som det norske bidraget under seksjonen «Norden og Stormaktene etter Andre verdenskrig».

1. Martin Gilbert, *Road to Victory, Winston C. Churchill 1941- 1945*, (Heinemann, London 1986) s. 1329; John Lewis Gaddis, *The United States and the Origins of the Cold War 1941-1947*, (Columbia University Press 1972) s. 208.
2. Otto Risanger, *Russerne på Svalbard. Hvem er de? Hva gjør de?* (Sampress, Oslo 1978) s. 389; John C. Ausland, *Nordic Security and the Great Powers*, (Westview Special Studies in International Security, Westview Press/Boulder and London 1986) ss. 175-76.
3. For en oversikt over begrepsparene avskrekking/beroligelse og integrasjon/avskjerming, se Rolf Tamnes, «Integration and Screening, The Two Faces of Norwegian Alliance Policy 1945-1986», i Rolf Tamnes, (red.), *Forsvarsstudier 1987*, Årbok for Forsvarets høgskole, Forsvarshistoriskforskningscenter, (Tano, Oslo 1987), s. 61.
4. Det finnes ingen god, samlende oversikt over Svalbards historie i et sikkerhetspolitisk perspektiv. Av sekundærlitteratur har jeg her særlig benyttet meg av: Love Kellberg, *Bidrag till Spetsbergtraktatens tillblivelses-historia*, (stensil 1980); Elen C. Singh, *The Spitsbergen (Svalbard) Question: United States Foreign Policy, 1907-1935*, (Universitetsforlaget, Oslo- Bergen-Tromsø 1980); Willy Østreng, *Økonomi og politisk suverenitet. Interessespillet om Svalbards politiske status*, (Oslo 1974); Trygve Mathisen, *Svalbard i internasjonal politikk 1871-1925*, (Oslo 1951).
5. Svalbard og krigen er behandlet på ulike steder i Olav Riste, «London-regjeringa» I-II, (Samlaget, Oslo 1973 og 1979); Eystein Fjærli, *Krigens Svalbard*, (Gyldendal, Oslo 1979); E.A. Steen, *Marinens operasjoner i arktiske farvann og i Island, på Grønland, Jan Mayen og Svalbard*, i serien Norges sjøkrig 1940-1945, bd. VII, (Oslo 1960).
6. Se bl.a. Olav Riste, «Nord-Norge i stormaktspolitikken 1941- 1945», *Forsvarsstudier 1987*; *Dagbladet* 23. mai 1987.
7. Elliot V. Converse III, *United States Plans for a Postwar Overseas Military Base System, 1942-1948*, (Ph.D., Princeton University 1984) s. 209; Harry R. Borowski, *A Hollow Threat, Strategic Air Power and Containment before Korea*, (Greenwood Press 1982) ss. 38, 73-87.
8. Converse, *ibid.*, s. 152; Knut Einar Eriksen, «Svalbard 1944-47 - et brennpunkt i øst-vest-rivaliseringen», *Internasjonal Politikk*, nr. 1, janmars 1976, s. 120-21; Geir Lundestad, *America, Scandinavia, and the Cold War 1945-1949*, (Universitetsforlaget, Oslo-Bergen-Tromsø 1980) s. 67-69).

9. Se særlig Olav Riste, «Svalbard-krisen 1944-1945», *Forsvarsstudier 1981*, (Tanum-Norli, Oslo 1982); Knut Einar Eriksen, *ibid.*.
10. Tamnes i «Integration and Screening», *op.cit.*, s. 6; Harry S Truman Library, Papers of HST President's Secretary's File (PSF), CIG SR-5, 1. september 1947.
11. John Ranelagh, *The Agency, the Rise and Decline of the CIA*, (Simon & Schuster, N.Y., 1986), s. 172-73; Richard K. Betts, «A Golden Nuclear Age? The Balance Before Parity», *International Security*, Winter 1986-87, Vol. 11, No. 3, s. 3.
12. Operational Archives, Naval Historical Center, Washington D.C., Plans Division, 1948, box 245, EF-50, Norway, quarterly report, military survey fra Oslo.
13. Lundestad, *op.cit.*, s. 75.
14. *Ibid.*, s. 229.
15. *Foreign Relations of the United States*, (FRUS), 1948 III, s. 233.
16. *FRUS* 1948 IV, ss. 98-99; *FRUS* 1948 III, s. 234.
17. National Archives (NA), Modern Military Branch (MMB) RG 319, P&O-091 Russia (section 2)(cases 21), memorandum «U.S. Action With Reference to Soviet Military Occupation of Spitzbergen», 25. februar 1949, med kommentarer.
18. Geir Lundestad, *op.cit.* s. 72-73.
19. Jfr. note 17.
20. NA MMB RG 218 SU, JLPG 84/32/D; selv om denne planen aldri ble godkjent, gir den et godt og representativt bilde av de ulike krigsplaner som ble utformet i årene forut for 1950.
21. NA MMB RG 330 OSD, CD 21-1-21, JCS 570/120 av 16. april 1949, memo vedrørende internasjonale basebehov.
22. NA MMB RG 319 Army P&O, JCS 1443/16, 25. august 1949, U.S. Strategic and intelligence requirements in Spitzbergen; jfr. også JCS 1443/18 av 18. november 1949.
23. Se f.eks. Operational Archives, Naval Historical Center, Records of the Strategic Plans Div, 1952, box 274, A16-5, 22. oktober 1952.
24. Jfr. *ibid.*, box 272, A1, CNO til JCS 14. mai 1952.
25. Public Record Office, UK - PRO, DEFE 4/40, COS (51) 41, 6. min., møte den 5. mars 1951.
26. *FRUS* 1952-1954 VI, s. 1759, godkjent av Truman 17. januar 1952.
27. NA MMB RG 330, OSD, CD 092.2 1951 & 1952 Norway, OSD 30. november 1951.
28. Forsvarsdepartementet - FD, FK 5/15, doss. utenrikspolitikk, krigspolitikk, Forsvarsstaben, «Betraktning over Norges militærpolitiske stilling som grunnlag for vår forsvarsorganisasjon», 15. februar 1947, s. 9 og 11.
29. *FRUS*, 1948 III, ss. 24-25.
30. Innstilling fra Forsvarskommissjonen av 1946, del 1, oktober 1949, ss. 24, 40.
31. Haakon Lie, *Skjebneår 1945-1950*, (Tiden Norsk Forlag 1985), ss. 284-86.
32. Arbejderbevegelsens Bibliotek og Arkiv, Kbh., Hedtofts kommentarer til statsminister-møtet den 18. mars 1948.
33. Se f.eks. Universitetsbiblioteket Oslo, Arne Ordings dagbok, 19. mars 1949.
34. UDs arkiv, «P.M. Svalbard-traktaten av 9. februar 1920 - Bør traktaten revideres?» 2. politiske kontor, 10. juni 1947, ss. 48 og 77.
35. Se bl.a. Sverre Hartmann i *Aftenposten* 12. juni 1981.
36. Sider ved disse spørsmålene er omtalt hos Magne Skodvin, *Norden eller NATO?* (Universitetsforlaget 1971) ss. 235-36, 251.
37. *Ibid.*, s. 235; Ordings dagbok 7. januar 1948.
38. Riksarkivet, Stockholm, Allan Vougts arkiv, Vougts notater fra Karlstad-møtet 5-6. januar 1949.
39. Arbetarrørelsens arkiv og bibliotek, Sth., soc.dem. riksdags-gruppens arkiv, AA, prot. SAP riksdagsgruppens møte 20. januar 1949; jfr. utkast til avtale datert 27. januar, i samme arkiv.
40. Knut Einar Eriksen og Magne Skodvin, «Storbritannia, NATO og et skandinavisk forbund», *Internasjonal Politikk*, nr. 3, juli-sept. 1981, s. 494.
41. Skodvin, *Norden eller NATO?* s. 331.
42. NA MMB RG 319, P&O-091 Russia (section 2)(cases 21), memorandum «U.S. Action With Reference to Soviet Military Occupation of Spitzbergen», 25. februar 1949.
43. Stortingsproposisjon nr. 20 1951, ss. 4-5.
44. Johan Kr. Meyer, *NATO, opposisjonen og den sikkerhetspolitiske debatt i Norge 1949-1953*, (Hovedoppgave i historie universitetet i Bergen, våren 1987) s. 97.
45. Finn Sollie og Willy Østreng, «Betydningen av Svalbard-traktatens artikkel 9 i relasjon til den militær-strategiske utvikling i Barentshav-Svalbard-området», *Internasjonal Politikk*, nr. 4, oktober-desember 1977, ss. 666, 670.
46. Forsvarets Overkommando, Forsvarsstaben 4. oktober 1951, H- 3616.
47. PRO, FO 371/94695/NN 1461/10 og 11; NA RG 319 Army, JCS 1443/15, 3. august 1949.
48. PRO, DEFE 4/40, COS(51)41, 6. min, møte 5. mars 1951.
49. PRO, FO 371/94695/NN 1461/10, Whitwell 7. november 1951.
50. NA MMB RG 319 Army P&O, JCS 1443/16, 25. august 1949.
51. PRO, FO 371/94695.
52. PRO, FO 371/100666/NN 1461/1.

53. PRO, FO 371/94695/NN 1461/11.
54. *Ibid.*; Adolf Hoel, *Svalbard, Svalbards historie 1596-1965*, III, (Oslo 1966) ss. 1082-83.
55. Tom M. Hetland, «Då Moskva sa nei til Norden, Sovjets syn på Norden og NATO 1948-1952», i Rolf Tamnes (red.), *Forsvarsstudier IV 1985*, (Tano 1985) s. 40.
56. *Ibid.*, ss. 42-43.
57. *Aftenposten* 16. oktober 1951.
58. NA MMB MAAG Monthly Report October 1951, Norway.
59. PRO, FO 371/94667/NN 1071/12.
60. Hetland, *op.cit.*, ss. 41-42.
61. Geir Lundestad, *The American Non-Policy towards Eastern Europe 1943-1947*, (Universitetsforlaget 1978), s. 435 fg.
62. Hetland, *op.cit.*
63. Se f.eks. Kristian Gerner, «Sovjetunionens sikkerhetspolitiske perspektiv 1949-1953 och Norden», paper fremlagt på den nordiske historikerkongressen i Reykjavik 10-14. august 1987.
64. For nyere oversikter over arktis-problematikken, hvor disse spørsmål drøftes eller tangeres: Per Antonsen & Willy Østreng, «Polarområdene i internasjonal politikk», *Fridtjof Nansen-stiftelsen på Polhøgda*, notat N:001, januar 1983; Ole Bergesen m.fl., *Soviet Oil and Security Interests in the Barents Sea*, (Frances Pinter London 1987); Clive Archer & David Scrivener (eds.), *Northern Waters, Security and Resource Issues*, (Croom Helm, London & Sydney 1986); David Scrivener, «Oil, Fish and Strategy, The USSR, Svalbard and the Barents Sea», *Aberdeen Studies in Defence Economics*, No. 27, (Spring 1987); R.B. Byers & Michael Slack (eds.), «Strategy and the Arctic», *The Polaris Papers 4*, the Canadian Institute of Strategic Studies 1986, (Toronto Canada); William E. Westermeyer & Kurt M. Shusterich (eds.), *United States Arctic Interests, The 1980s and 1990s*, (Springer Verlag, N.Y., Berlin, Heidelberg, Tokyo 1984); T. Armstrong m.fl., *The Circumpolar North, A Political and Economic Geography of the Arctic and Sub-Arctic*, (Methuen & Co. Ltd., London 1978).

Jeg har ikke her gått inn på det brede litteraturen om Sovjets «bastion»-forsvar, strukturen i landets TVDs samt USAs Maritime Strategy - interessante utgangspunkter hvis man skal drøfte denne regionen som et strategisk hele.

## ENGLISH SUMMARY

### Svalbard in Great Power Politics

#### Cold War and Low Tension in the High North 1947-1953

In May 1945 Winston Churchill warned against Europe being divided into two; «the Russian frontier would run from the North Cap» and down through the Old World. The idea of the Iron Curtain was born. This Iron Curtain was never extended to Svalbard, the Norwegian possession in the Arctic, awarded to Norway at the Versailles conference in 1920 but defined as a demilitarised area by treaty. Even though the Cold War did cast its shadows into the Svalbard question, and even though the islands were included in the Atlantic Pact in 1949, Svalbard remained a «grey zone» between East and West.

The years from 1947 to 1953 represent an intermediate phase in Svalbard's history: between the Svalbard crisis of 1944-46, when Moscow demanded joint Soviet-Norwegian control over Svalbard and an outright cession to the Russians of Bear Island; and the second Svalbard crisis around 1960, when status quo was challenged by supposed American activities in favour of constructing an airfield on Svalbard and by the hunt for oil. Compared to these periods, the 1947-53 years were relatively tranquil, but at the same time of interest because they illustrate regional adaptations to international bipolarisation and the gradually more intense Cold War.

Svalbard was put on the agenda at this time because of the *political-ideological* Cold War, with its inherent domino theory. Norway feared that Stalin could be tempted to push the Russian frontiers ahead at this weak point in the high north, which was relatively close to the Kola peninsula and had a considerable Russian colony of miners. When Norway in 1948-49 negotiated membership in a Scandinavian defence alliance or an Atlantic pact, Norwegian authorities argued that Svalbard could not be left out for constitutional, political-psychological and strategic reasons. Sweden was not, however, prepared to stretch her commitment to include Svalbard. Although this was not the main reason for the breakdown in the Scandinavian deliberations, it contributed to Norway going West. The position of Svalbard raised no problem in the

Atlantic negotiations, and when Norway entered the A-pact in 1949, Svalbard was also included; from 1951, and in connection with the establishment of the command system within the Alliance, Svalbard was subordinated to SACLANT's responsibility.

The process of consolidation led to Soviet verbal protests, but apart from tough language the Russians kept a low profile. This obviously reflected that Moscow was on the defensive in the Cold War and that it was preoccupied with much more important and awkward questions in Central Europe.

The tug-of-war over Svalbard in the Cold War showed that the islands had a *strategic potential* for both superpowers, partly in sea strategy, but most of all in connection with their air strategy and the dawning polar concept. Greenland and Iceland became of paramount interest to the U.S. Air Force; Svalbard was brought into the planning process as a reflex to this interest in these two islands in the Atlantic. However, this interest in Svalbard remained potential; no concrete American steps were taken to establish bases or facilities on the islands. Additional requirements for forward bases or facilities in the high north were modest. Moreover, Svalbard was not accessible in peacetime (because of climate and because of political restraints), and it could be controlled by the Soviets in wartime. In practical terms, therefore, America's operative line was the strategy of denial - to prevent the opponent from establishing bases or facilities on the islands for the purpose of offensive operations. Although we do not know very much about Soviet intentions, we can tentatively deduce from its initiatives and from its strategic doctrines that even Moscow was satisfied with a strategy of denial - at least in a short-term perspective.

I have analysed Norway's Nordpolitik in the light of the general patterns of Norwegian security, based on Deterrence and Reassurance towards the Soviet Union and Integration and Screening towards the Western countries. To the extent that Norway's approach was not a non-policy, the main idea was firstly to secure and consolidate its sovereignty over the islands and secondly to retain the status of low tension in the high north. Svalbard's strategic potential was a challenge to these aims; there was a continuous fear that the Russians would take advantage of Norway's relative weakness in Svalbard; at the same time Norwegian authorities watched British and American initiatives that could undermine the policy of low tension.

This sensitiveness led to a Norwegian Svalbard policy differing from

that of the mainland; more emphasis was placed on Reassurance towards Russia on the one hand and Screening towards Washington on the other. This also meant that, although Svalbard was included in the Atlantic Pact in 1949, hardly any steps were taken to defend the island in the case of war. The idea of establishing a Home Guard was put on the agenda, but rejected.

There were three major reasons for this policy of low profile: firstly, the Svalbard treaty limited the scope of actions; secondly, the policy of low tension reflected a Western military inferiority - neither Norway nor her allies were prepared to employ considerable military forces to fortify or reinforce this strategic outpost; thirdly, in spite of her suspiciousness, Norway also stuck to the notion of a fundamental Russian restraint if not provoked and of Soviet «legitimate» interests in the high north.